



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Negócio

Controle Externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade

Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública

AUDITORIA OPERACIONAL

SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog)

SAFS Qd 4 lote 1 - Anexo II - Sala 451

70042-900 Brasília - DF

(61) 3316 7346

BRASÍLIA 2010

O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL

A defesa civil no Brasil está organizada sob a forma de sistema, denominado Sistema Nacional de Defesa Civil – Sindec, composto pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional. A Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional – Sedec/MI, é o órgão central do sistema.

A Sedec é responsável pela execução de dois programas orçamentários relativos à defesa civil:

- o Programa Prevenção e Preparação para Desastres, cujo objetivo é prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos. É implementado por meio de termos de compromisso firmados entre a Secretaria e os entes da Federação, mediante transferência obrigatória de recursos, quando da ocorrência de desastres.
- o Programa Resposta aos Desastres e Reconstrução objetiva promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por desastres, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência (SE) e estado de calamidade pública (ECP), reconhecidos pelo Governo Federal. É executado por meio de convênios firmados entre a Sedec e, na maioria dos casos, municípios, sendo classificada como uma transferência voluntária.

Os recursos federais destinados à Sedec passaram de cerca de R\$ 259 milhões, em 2004, para R\$ 2,1 bilhões, em 2009. Esse incremento de quase 800% no orçamento da Sedec deveu-se em grande parte aos desastres ocorridos em Santa Catarina, em novembro de 2008, e nas Regiões Norte e Nordeste, em abril de 2009.

OBJETIVOS DA AUDITORIA

Por solicitação do Senado Federal (Requerimento nº 49/2010), o TCU realizou auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil-Sedec (Acórdão 1257/2010- P) no intuito de identificar os principais gargalos que dificultam a atuação célere e eficiente da secretaria nas ações de resposta aos desastres e reconstrução. Também foram agregadas análises sobre aspectos das ações preventivas financiadas pela Sedec.

O TCU avaliou a atual estrutura física e gerencial da Sedec para condução dos processos de transferência obrigatória de recursos, os mecanismos de alocação e distribuição de recursos orçamentários referentes ao Programa de Resposta, bem como a adequação e tempestividade no encaminhamento da documentação exigida pela legislação, além da percepção dos entes solicitantes acerca do instrumento regulamentado pelo Decreto nº 6.663/08 para recebimento de recursos federais. As análises contemplaram os processos de termos de compromisso firmados até o dia 6 de agosto de 2009. Além disso, avaliou-se quais os critérios utilizados pela Sedec na distribuição de recursos para o financiamento de ações preventivas. Nesse caso, as análises foram feitas tomando-se como base os anos de 2004 a 2009.

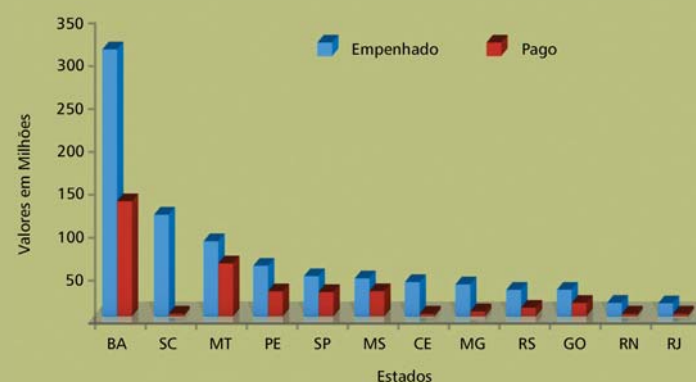
PRINCIPAIS ACHADOS

Constatou-se como causa importante para grande parte dos problemas identificados na atuação da Sedec, a baixa institucionalização dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa Civil, sendo os mais importantes a Sedec, os órgãos estaduais e os municipais de defesa civil.

Uma das evidências da baixa institucionalização é a falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Verificou-se, também, que há falta de critérios objetivos e de transparência na execução das ações da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Não existe nem mesmo relação consistente entre recursos destinados à resposta a desastres e à prevenção, como forma de mitigar possíveis efeitos de novas catástrofes.

No caso das ações de prevenção, verificou-se que a ausência de critérios objetivos para transferência de recursos permitiu sua concentração em poucas unidades da federação ao longo dos anos, tendo se acentuado em 2009 quando 45% dos recursos foram destinados a municípios da Bahia.

Montante de recursos relativos a obras preventivas de desastres empenhados e pagos entre os exercícios de 2004 e 2009

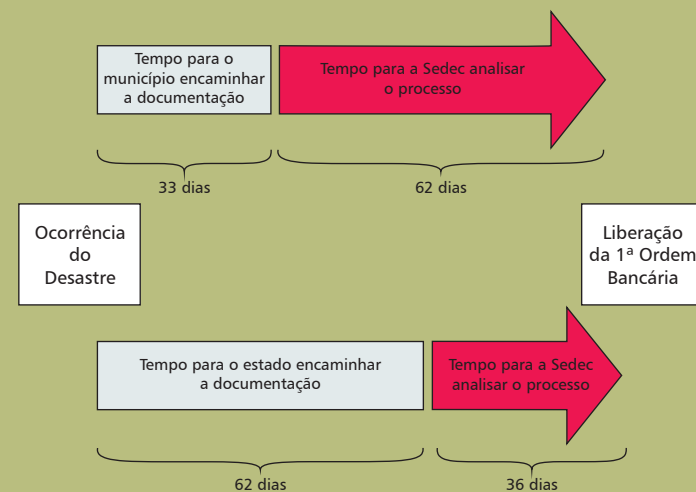


Fonte: Siafi – dados extraídos do Sistema Siga Brasil – Senado Federal. Acesso em 24/03/2010.

Com relação à falta de transparência, verificou-se que a Sedec não registra todas as solicitações por recursos relacionadas ao programa de resposta e reconstrução. Apenas aquelas que são atendidas possuem um processo físico e são inseridas no sistema da Secretaria Nacional.

Verificou-se ainda a insuficiência de recursos humanos e materiais necessários para a conclusão tempestiva das atividades a cargo da Secretaria. Essa fragilidade tem influência tanto nas ações preventivas como nas ações de recuperação, impactando negativamente no tempo necessário para análise da documentação encaminhada pelos entes solicitantes de recursos, assim como nas atividades de acompanhamento da execução das ações propostas.

Processo de transferência obrigatória para os termos de compromisso municipais e estaduais.



Fonte: Equipe de auditoria.

No âmbito dos órgãos estaduais e municipais, dificuldades como o desconhecimento sobre a legislação relativa à transferência de recursos para ações de resposta aos desastres e a pouca capacidade técnica para elaborar planos de trabalho em conformidade com as exigências legais, acabam atrasando a liberação dos recursos federais e afetando a eficácia dessas intervenções. Mesmo quando liberados tempestivamente pelo Governo Federal verificou-se que os beneficiários levam, em média, 43 dias, após o crédito dos recursos nas respectivas contas bancárias, para realizar o primeiro pagamento.

DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCU

As determinações e recomendações propostas neste trabalho objetivaram tornar a atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, como órgão central do Sindec, mais eficiente e compatível com a gravidade dos desastres ocorridos em várias regiões do País provocados por mudanças climáticas, além de fortalecer seu papel indutor de melhorias no sistema nacional de defesa civil.

Dentre elas, destacam-se: adoção de mecanismos que garantam o registro de todas as solicitações por recursos feitas à Sedec, atendidas ou não, bem como o motivo de sua negativa; divulgação, no sítio do ministério, das informações relativas às solicitações de recursos, de modo a dar transparência ao processo; adoção e divulgação de critérios objetivos para a distribuição de recursos para obras preventivas, de forma a garantir que sejam alocados nas áreas que apresentem maior risco e contribuam para mitigar os prejuízos humanos e materiais resultantes de eventos naturais adversos; identificação de programas federais que possam potencializar as ações de prevenção e elaboração de estratégia de articulação institucional com vistas a elaboração de carteira de projetos.

BENEFÍCIOS ESPERADOS

Após a atuação do TCU, espera-se que o sistema nacional de defesa civil possa ser aperfeiçoado, através da obtenção de maior transparência e isonomia no processo de solicitação de recursos à Sedec; de melhorias no controle dos repasses e movimentação dos recursos transferidos pela Secretaria Nacional; de maior equidade e eficiência na alocação dos recursos destinados a ações de prevenção; de maior fidedignidade e tempestividade dos registros processuais e maior disponibilização de informações gerenciais relevantes para a tomada de decisão. Além disso, espera-se que a adoção das medidas propostas pelo Tribunal contribua para melhorias no controle concomitante da execução dos termos de compromisso; bem como no aumento do nível de capacitação do quadro técnico das defesas civis estaduais e municipais para atuarem frente aos desastres e em melhorias na articulação institucional entre os diversos órgãos que executam ações de defesa civil nas três esferas de governo.

DELIBERAÇÃO DO TCU

Acórdão nº 729/2010 - plenário

Relator: Ministro Benjamin Zymler

TC nº 008.556/2009-3

Disponível em:

www.Tcu.Gov.Br/portal/page/portal/tcu/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/seguranca_publica#defesa_civil